

遏止土地违法地权改革是关键 PDF转换可能丢失图片或格式
， 建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/339/2021_2022__E9_81_8F_E6_AD_A2_E5_9C_9F_E5_c51_339801.htm "看住土地"是近年来中央宏观调控的重要方式，但现实中土地违法事件却层出不穷。据国土资源部11月19日在全国土地执法百日行动第三阶段动员会上传出的信息，土地执法百日行动开展两个多月来，全国共发现违规违法的土地宗数约3.2万件，涉及土地面积350万亩左右。违规违法形式有以租代征、违规扩大或者设立各种工业园区、未批先用等。上述土地违规违法形式基本上与地方政府有关。以租代征表面上是村组自己出租，或者企业到村组租赁，但实际上背后都有当地政府的影子。擅自设区和扩区更是只有滥用政府部门的权力才能做到。而从土地未批先用先占来看，也大量涉及国家和省市自治区的重点建设项目。在各种土地违法事件中，我们尤其要关注地方政府以"城市化"为名与地产商"合谋"，廉价出让土地给后者。比如，一些地方大搞所谓的"造城运动"、成片开发，一次性将几平方公里、十几平方公里甚至更大面积土地出让给开发商。在这方面，最新的一个例子是全国最大"地主"碧桂园被媒体爆出的几桩零地价或低地价拿地事件。碧桂园曾经公开宣布，2004年至2006年土地成本仅是其房屋售价的6%~7%。碧桂园控股有限公司董事局主席杨国强称，碧桂园成功的秘诀就是"低成本土地、规模化生产、快速销售"。碧桂园的圈地方式主要是在二、三线城市的郊区囤积土地，而这些土地大多属于农用地，即使碧桂园的圈地方式没违法，但在农用地转为建设开发用地时，国家有严格的审批规定，碧桂园今后

很可能碰触政策红线也未可知。从碧桂园事件以及它的圈地方式来看，地方政府在土地大规模出让过程中扮演了推手的角色。地方政府这么做，究其原因，是地方政府追求政绩冲动的基本情况没有得到改观。另一方面，恐怕也与我们在宏观上始终未走出行政系统内部强化的路子有关。目前我们对于土地使用的管理，仍是以行政和法律管理为主，经济机制并没有充分发挥其作用。表现在：在流转市场，依然是双边垄断、行政干预和市场不完善；在所有权方面，农民的主体地位及拥有的民事权利仍然混沌不清；在监管上，地方政府将经济发展与耕地保护职能集于一身，因此，服从当地政府的局部和短期需要成为一个经常性课题。这种管理体制决定，我们在执法中，“始终是左手斩右手”，不能、也不敢在更广范围内寻找“解牛”之道，本来肩负监管之责的地方国土部门有时还可以让非法的用地，通过一定的行政程序合法化起来。大量的事实说明，地方政府违法用地的要害，就在于土地制度本身，即农民地权与国家地权的不平等，从而无法发挥经济机制的作用。除了两权的不平等外，从集体土地内部来看，法律虽然规定了农村土地三级“农民集体”所有，但由于没有明确规定“农民集体”作为土地所有权主体的构成要素和运行原则，没有明确产权代表和执行主体的界限和地位，也没有解决“农民集体”与农民个人的利益关系，所以在实践中，本来在法律上已虚拟化了的“农民集体”，更只能是有限的土地所有权人，国家才是农村土地的终极所有者。这是近年来“以租代征”盛行的根本原因。土地对中国来说，有着特别重要的意义，要守住18亿亩耕地的底线不被突破，从根本上解决地方政府的土地违法行为，现在看来，唯有在改革农

民的地权上下工夫。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com